

REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES EN CHILE

REFORM OF THE PENSION SYSTEM IN CHILE

Maria José Zaldivar

RESUMEN: El presente artículo busca entregar una visión respecto del sistema de pensiones chileno, considerando someramente su historia, sus fundamentos y principales modificaciones legislativas hasta llegar a la situación actual, con el objetivo de exponer los principales lineamientos del proyecto de reforma del sistema de pensiones que se está tramitando en el Congreso Nacional, con un especial énfasis en aquellas medidas o focos que buscan mejorar los montos de las pensiones de los actuales y de los futuros pensionados.

PALABRAS CLAVE: Sistema de pensiones - Pilar solidario - Pensiones autofinanciadas.

ABSTRACT: This article seeks to deliver a vision regarding the Chilean Pension System, briefly considering its history, its foundations and main legislative amendments until reaching the current situation, with the objective of exposing the main guidelines of the pension reform project that is processing in the National Congress, with a special emphasis on those measures or focuses that seek to improve the amounts of pensions of current and future pensioners.

KEYWORDS: Pension System - Pilar Solidario - Self-financed Pensions.

INTRODUCCIÓN

Chile cuenta con un sistema de pensiones que ha buscado responder a sus necesidades, pero también a su historia y experiencia. Hasta el año 1980 en línea con la tendencia mundial, y con una fuerte influencia del modelo alemán propuesto por Otto von Bismarck, nuestro sistema estaba constituido

por múltiples cajas de previsión que funcionaban sobre la base de un modelo contributivo, de reparto y de beneficios definidos. Los cotizantes estaban adscritos a la caja que les correspondía sobre la base de las labores que desarrollaban, y cada una de ellas se regía por sus propios estatutos. Lo anterior llevaba a que hubiese una gran diferencia entre los requisitos que se exigían en las distintas cajas para poder acceder a una pensión al momento de pasar al retiro, así como a los beneficios propiamente tales que se entregaban, y que estos se otorgaran sobre la base de reglas preestablecidas que no necesariamente tenían relación con lo efectivamente aportado durante la vida activa.

Lo anterior llevó a la necesidad de reformar el sistema, y se buscó un modelo que corrigiera las principales debilidades detectadas: con el objetivo de evitar discriminaciones se pensó en un sistema que no privilegiara a un grupo de personas por sobre otras; con el objetivo de disminuir la presión fiscal se pensó en un sistema que pagara pensiones que se calcularan sobre la base de las contribuciones efectivamente enteradas; con el objetivo de evitar que se diesen casos en los que por no cumplir con los requisitos mínimos para acceder a pensión el trabajador no percibiere ningún beneficio a pesar de haber aportado, se planteó un sistema en el que los fondos ahorrados fueran siempre de propiedad del trabajador, y que, por lo tanto, tuviese la certeza de que solo él o su familia serían los destinatarios.

De esta manera surge el Sistema de Capitalización Individual consagrado en el decreto ley 3500 de 1980. Sin embargo, este nuevo sistema no pudo cumplir a cabalidad las promesas que se hicieron al momento de su creación, debido a que los supuestos sobre la base de los cuales se construyó no se mantuvieron en el tiempo, y no existió la visión de ir adecuándolos periódicamente a fin de mantenerlo vigente. Así como en la década de 1980 un trabajador debía ahorrar para financiar solo quince años de sobrevivencia tras su jubilación, hoy, en promedio, solo ahorran quince años, y las expectativas de vida han aumentado exponencialmente alcanzando los 20,3 años para los hombres y los 30,4 años para las mujeres contados desde la edad legal de retiro, no habiéndose modificado este parámetro.

Lo anterior se debe a múltiples causas, dentro de las cuales solo por destacar algunas podemos mencionar la del mercado laboral: así como antes existía una gran valoración por la estabilidad, por el concepto de hacer carrera en un mismo lugar de trabajo, así como por el trabajo dependiente, hoy se privilegia el emprendimiento, la movilidad laboral, así como el trabajo por cuenta propia, lo que obviamente lleva a que el ahorro previsional de los trabajadores sea más precario. Mención aparte merece la situación de las mujeres que, si bien se han ido incorporando al mercado laboral, aún registran tasas de cotización muy inferiores a sus pares. Otro tanto ocurre con el avance de la ciencia y de la medicina, que ha permitido que se logren encon-

trar curas a muchas enfermedades y así aumentar de manera significativa la expectativa de vida, por lo que la gente en nuestro país está viviendo cada vez más años, pero al no haberse retrasado proporcionalmente la edad de retiro, los ahorros para pensión, que ya son menores que los que habían antes, deben servir para financiar un mayor número de años lo que en la práctica termina transformando esta buena noticia en un motivo de preocupación.

Lo anterior ha llevado en parte a que un sistema basado exclusivamente en el ahorro individual no pueda dar las respuestas necesarias, y, por lo tanto, sea necesario hacerle adecuaciones y ajustes. El primer esfuerzo en este sentido se dio en el año 2008 al incorporar un nuevo pilar, conocido como el Pilar Solidario, que buscaba ayudar a través de un aporte fiscal a todas aquellas personas del 60% más vulnerable y que o, bien, nunca en su vida habían cotizado o habiéndolo hecho no habían logrado financiar una pensión suficiente. Este proyecto surgió de un acuerdo bastante transversal y de las propuestas de una comisión presidencial convocada por la entonces presidenta Michelle Bachelet compuesta por expertos de todos los sectores políticos y que fue presidida por el economista y actual presidente del Banco Central Mario Marcel.

Pero a pesar del significativo avance que significó la reforma previsional del 2008, a diez años de ella nos damos cuenta que este cambio no fue suficiente y que es necesario profundizarlo y abarcar a sectores que hasta ahora no han recibido ayuda por parte del Estado, ya que existe un amplio consenso en el país entorno a que las pensiones que están recibiendo actualmente nuestros pensionados no son buenas y que es necesario cuanto antes hacerse cargo de este problema.

El proyecto de reforma al sistema de pensiones que el Ejecutivo le ha presentado al Congreso Nacional es muy complejo, que contiene más de cincuenta medidas y que modifica ocho cuerpos legales diferentes. Sin embargo, para fines metodológicos uno podría agrupar esas medidas en cinco grandes focos, de los cuales cuatro tienen como objetivo mejorar los montos que las personas reciben mes a mes como pensión, y solo uno, a medidas tendientes a perfeccionar el sistema a través del cual se ahorra, calculan y pagan las pensiones. Y es por eso que se ha dicho que el principal objetivo de este proyecto de ley es mejorar las pensiones, no solo de los futuros pensionados, sino, también, de los actuales y de todas aquellas personas que se encuentran próximas a la edad de pensionarse y la razón también por la cual este artículo solo se centrará en los primeros cuatro grandes focos que buscan asegurar un aumento en los montos que los pensionados recibirán como contraprestación una vez que hayan jubilado.

Pero así como tenemos claro que el principal objetivo que debemos buscar es mejorar las pensiones, también tenemos claro que la forma a través

de la cual se debe hacer es fundamental, pues esta debe garantizar que sea sostenible, justa y no genere desincentivos que lleven a que los trabajadores prefieran no ahorrar o ahorrar menos para una futura pensión para evitar perder otros beneficios o ver su consumo presente afectado sin nada cierto a cambio. Y es por eso que esta reforma se basa en ciertos principios básicos que van a verse reflejados a lo largo de toda la propuesta:

Es primer lugar es necesario que haya mayor solidaridad en el sistema, pues efectivamente el esfuerzo individual no siempre es suficiente para lograr financiar una buena pensión, especialmente en el caso de las mujeres que históricamente han tenido una menor participación en el mercado laboral formal por preocuparse de las labores de cuidado o por la maternidad y han accedido a sueldos más bajos, pero esta solidaridad debe hacerse preferentemente con recursos del Estado y no con transferencia directa intra o intergeneracionales. Lo anterior por dos razones: primero porque cuando se financian las pensiones con recursos que provienen de cotizaciones previsionales estamos obligando a que sean solidarios los trabajadores de ingresos medios y bajos del país, ya que en Chile solo cotizan los trabajadores y hasta un tope imponible (hoy 79,2 UF aprox. \$2 200 000), y no quienes tienen mayores ingresos. Distinto es lo que sucede cuando se financia con cargo a impuestos, que son financiados mayoritariamente por las personas y entidades con mayor solvencia económica. En segundo lugar, porque cuando financio beneficios con cotizaciones previsionales estoy privando a esa generación activa de que pueda ver aumentados sus ahorros para su propio futuro, y producto de la patente realidad demográfica de nuestro país, no existe forma de asegurarle que cuando ellos lo requieran los nuevos trabajadores activos, que serán cada vez menos, podrán aportarles lo suficiente para su pensión. Un sistema de reparto hoy en nuestro país no es sostenible.

En tercer lugar, es necesario generar incentivos que promuevan el ahorro, y que, por lo tanto, el premio que se reciba por parte del Estado esté directamente vinculado con el esfuerzo, y que este sea mayor que los eventuales beneficios que podría dejar de recibir por estar cotizando por la totalidad de los ingresos, tales como: las pensiones solidarias, la calidad de carga para fines de atención médica, el acceso a subsidios habitacionales, etcétera.

Los cuatro grupos de medidas o focos de la reforma que a continuación pasaremos a exponer son: Mejoras y fortalecimiento del Pilar Solidario, Creación de un nuevo Pilar Solidario dirigido a la clase media con un especial foco en mujeres, Creación de una nueva protección para la dependencia funcional severa y Mayor ahorro para mejores pensiones autofinanciadas. Cada uno de estos focos apuntan a dar soluciones a los principales problemas y realidades que se han detectado afectan a los pensionados, y al no ser excluyentes entre sí puede darse la situación que una persona se vea benefi-

ciada por más de uno. La mejora, entonces, de las pensiones una vez entrada en vigencia esta ley beneficiaría a más de dos millones de pensionados, lo que equivale aproximadamente a un 80% del universo total.

1. MEJORAS Y FORTALECIMIENTO DEL PILAR SOLIDARIO

Existe un amplio consenso respecto de que una de las mejores políticas públicas que se ha implementado en Chile en materia de seguridad social fue la creación del Pilar Solidario en el año 2008 a través de la Ley n.º 20255 durante el primer mandato de la presidenta Michelle Bachelet. Como ya se señaló, este pilar surge de la constatación de que el sistema de ahorro individual, creado a partir del decreto ley 3500 del año 1980, no había permitido asegurar pensiones de un monto suficiente para un importante segmento de la población, y que existía una gran cantidad de adultos mayores sin derecho a pensión, producto de no haber cotizado o no haber cumplido con los requisitos para pensionarse en el antiguo sistema de reparto. Por lo tanto, resultaba fundamental incorporar un componente de solidaridad, que fuese más amplio y profundo que el sistema de pensiones asistenciales vigente hasta antes de la dictación de la ya referida ley de reforma previsional.

En efecto, antes del año 2008, existía en Chile un sistema de pensiones asistenciales, también conocidas como PASIS, que se entregaban a las familias con mayores índices de vulnerabilidad del país. Este sistema tenía ciertas características que le eran muy particulares y que de alguna manera condicionaban a que su impacto no fuera tan profundo como se necesitaba. En primer lugar, las pensiones asistenciales se otorgaban al grupo familiar como una integralidad, es decir, era una sola pensión la que se otorgaba a la familia, independientemente del número de integrantes, en cambio, el nuevo pilar solidario partía del supuesto de la universalidad, es decir, debían poder acceder a la pensión todas aquellas personas que cumplieran con los requisitos que la ley establecía, independientemente de si algún integrante de su grupo familiar ya estaba recibiendo ayuda por parte del Estado. Esto llevó a que muchos hogares vulnerables del país al menos duplicaran sus ingresos, puesto que de recibir una sola PASIS, comenzaron a recibir dos o más pensiones básicas solidarias (PBS). En segundo lugar, el monto de estas pensiones era bastante bajo (\$48 000 antes de la reforma de 2008) y era en muchos casos el único ingreso de esas familias. En el caso del Pilar Solidario se estimó que el monto mínimo de la pensión debía estar en los \$75 000 (actualmente \$107 304), y que debía reajustarse año a año a fin de que no perdiera su poder adquisitivo. Por último, las PASIS originalmente se otorgaban sobre la base de cupos que se distribuían regionalmente y que eran

distribuidos por las autoridades locales, por lo que para acceder a ellas era necesario que o, bien, se ampliara la cobertura regional o que algunos de los beneficios existentes quedaran libres, ya sea porque el titular hubiese fallecido, o por haber dejado de cumplir con los requisitos habilitantes. De esta manera no necesariamente quienes tenían mayor necesidad eran quienes accedían a esos recursos, si no los que primeros habían sido seleccionados.

El nuevo sistema de pensiones solidarias buscó corregir estas deficiencias, que ya se han descrito, y estructuró esta ayuda estatal a través de dos beneficios diferentes e incompatibles, focalizados en el 60% más vulnerable de la población: el primero llamado Pensión Básica Solidaria (PBS) dirigido a todas aquellas personas que no hubiesen nunca contribuido al sistema de pensiones, o que, habiendo contribuido a una caja de previsión del Antiguo Sistema, no cumplieran los requisitos para acceder a pensión según sus normas y, por lo tanto, no tuviesen derecho a acceder a una pensión contributiva; y el segundo conocido como Aporte Previsional Solidario (APS) destinado a mejorar las pensiones de quienes, perteneciendo a este mismo grupo de vulnerabilidad y habiendo ahorrado para una futura pensión, no hubiesen logrado autofinanciar por sí solos una pensión superior a un determinado monto (hoy \$317085). Esta mejora se produce a través del otorgamiento de un complemento fijo mensual que se calcula en proporción al monto autofinanciado, y que busca que siempre sea mayor la pensión final de quien ahorró más, con el objetivo de no generar desincentivos.

A casi diez años de su entrada en vigencia, el Pilar Solidario ha tenido una gran importancia en nuestro país, especialmente entre los adultos mayores pertenecientes al 60% más vulnerable. Y fue por esta buena evaluación que al momento de plantear propuestas para mejorar las actuales pensiones se estimó fundamental que el nuevo diseño contemplara no solo mantener la estructura del Pilar Solidario, sino también fortalecerlo a través de la inyección de nuevos recursos y así como de la creación de nuevos beneficios.

Básicamente en el modelo del Pilar Solidario del año 2008, las pensiones o los aportes que reciben las personas del 60% más vulnerables a partir de los 65 años de edad son parejos a lo largo de toda su vida, y solo se van reajustando una vez al año indexadas al IPC. Sin embargo, existe evidencia que a los 65 años de edad las necesidades y las capacidades para generar ingresos no son las mismas que a mayor edad, y que estas dos variables se van agudizando conforme va pasando el tiempo. Una persona a los 65 años de edad que recibe una pensión cuyo monto no le alcanza para cubrir sus necesidades probablemente pueda todavía realizar trabajos remunerados, ya sea de manera permanente, parcial o esporádica. Lo más probable es que viva en pareja y que, a su vez, ella tenga ingresos propios, ya sea del trabajo o de su propia pensión, y que juntos provean el hogar común. Pero conforme van

pasando los años, la capacidad para generar otros ingresos va disminuyendo, así como las oportunidades. La posibilidad de que ambos miembros de una pareja estén vivos o permanezcan juntos también disminuye, y así como los ingresos se ven reducidos a la mitad, no necesariamente se reducen en la misma proporción los gastos de una casa, ya que el costo del agua, luz, gas, arriendo y comida prácticamente no disminuyen cuando hay una persona menos. Al mismo tiempo que esto ocurre, las necesidades van aumentando, ya sea por la pérdida de salud, de movilidad o por la necesidad de mayor asistencia.

Por esta razón es que en la reforma que se ha presentado al Congreso se propone que los montos de las pensiones que reciben actualmente los beneficiarios del Pilar Solidario se incrementen otorgando un reajuste extraordinario de manera inmediata tan pronto la ley sea aprobada para todos los beneficiarios, pero que a partir del segundo año comiencen a diferenciarse el monto de las pensiones que reciben los pensionados según su edad, estableciendo reajustes escalonados. De esta manera se construirá un sistema de ayuda estatal que tendrá reajustes automáticos del monto que reciba el pensionado cada vez que cumpla cinco años más, para así poder responder mejor a las mayores necesidades que se van originando. En régimen la pensión de un adulto mayor del 60% más vulnerable de más de 85 años de edad debería ser un 50% más alta que la de un pensionado del mismo segmento de 65 años.

Y en segundo lugar se planteó que los incrementos de los montos que reciben los pensionados deberían ser siempre mayores para los beneficiarios del aporte previsional solidario, es decir, para aquellas personas que durante su vida activa hicieron un esfuerzo por ahorrar para una futura pensión. Por esta razón si el incremento inmediato a las Pensiones Básicas Solidarias (PBS) propuesto es de 10%, en el caso de la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS), sobre la base de la cual se calculan los APS sería de un 15%. Y al igual como en el caso de las PBS, la PMAS también será reajustada de forma escalonada a fin de asegurar que los pensionados vayan recibiendo un aporte complementario mayor conforme vayan cumpliendo mayor edad. De esta manera, la PMAS para un pensionado de 65 años sería de \$364 648 mientras que para uno de 85 años sería de \$496 099.

Este ajuste propuesto traerá como consecuencia dos importantes efectos: por una parte, se mantiene y potencia el principio de que a mayor ahorro personal siempre se obtendrá una mejor pensión, y esto genera un importante incentivo durante la etapa activa que tiene sus efectos en la pasiva y, por otra parte, que personas que en una primera etapa podrían haber quedado fuera del pilar solidario no obstante pertenecer al 60% más vulnerable y cumplir con el requisito de residencia mínima, por haber autofinanciado

pensiones superiores al puntaje de corte, podrían ingresar posteriormente accediendo a la ayuda del Estado. De esta manera se estima que producto de esta medida ingresarían al Pilar Solidario cerca de un 30% de nuevos beneficiarios que hasta la fecha a pesar de pertenecer al 60% más vulnerable estaban quedando fuera del pilar por haber logrado autofinanciar pensiones de un monto superior al límite máximo establecido.

Por último, creo importante destacar dentro de las varias propuestas formuladas para perfeccionar el Pilar Solidario la creación de un seguro de longevidad que permitirá que todos aquellos pensionados que pertenezcan al Pilar Solidario y que opten por retiro programado, no solo no vean el monto de su pensión bajar a lo largo de su vida pasiva, si no que, por el contrario, esta aumente producto del incremento escalonado del Aporte Previsional Solidario.

Todas estas medidas favorecerán a 1 500 000 actuales pensionados pertenecientes al Pilar Solidario desde el primer día de entrada en vigencia de la ley.

2. NUEVO PILAR SOLIDARIO DIRIGIDO A LA CLASE MEDIA CON UN ESPECIAL FOCO EN MUJERES

En nuestro país por lo general las ayudas estatales se han siempre focalizado en los grupos más vulnerables, y esto ha llevado a que importantes sectores de la población se encuentren al margen de cualquier tipo de asistencia por parte del Estado. El problema es que muchas veces las personas que quedan fuera de la focalización no se diferencian significativamente de los sí beneficiados. Y al tener que asumir de manera individual prácticamente todas sus necesidades, carencias y emergencias, quedan en una situación de complejo equilibrio financiero, en la que la posibilidad de que este se altere es bastante alta, lo que, a su vez, entonces, los expone a caer en una situación de mayor vulnerabilidad.

Por otra parte, estos grupos de la población que no reciben beneficios pueden quedar al final del día en una situación más desmejorada respecto de los grupos que sí la reciben, pues la suma de los ingresos propios más las ayudas del Estado podrían ser superiores a los montos que los primeros logran autofinanciar, lo que claramente produce conflictos y consecuencias sociales.

La clase media en nuestro país es un excelente exponente de este fenómeno, ya que en su caso el esfuerzo personal se constituye en la única herramienta que poseen para poder asegurar un mejor futuro. Y muchas veces se trata de familias que sobre la base del sacrificio y al esfuerzo metódico han logrado superar su vulnerabilidad económica de origen, dejando atrás

a sus pares menos afortunados o menos ambiciosos. Pero este esfuerzo se puede ver fuertemente desincentivado cuando se dan situaciones en las que personas con los mismos ingresos o, incluso, en algunos casos superiores, reciben ayuda del Estado por no desarrollar sus actividades de manera formal o por ocultar información administrativa.

En materia de pensiones la realidad ya descrita se da con bastante crudeza, y es mayoritariamente este grupo de la población quienes proporcionalmente están recibiendo las pensiones cuyas tasas de reemplazo tienen una brecha más alta respecto a sus últimos ingresos. Y al no recibir ayuda por parte del Estado, salvo el bono por hijo en el caso de las mujeres que han sido madres, su poder adquisitivo y estándar de vida cae de manera bastante significativa al momento de pensionarse. Lo anterior especialmente porque este grupo de la población, por lo general, experimenta un aumento importante en sus salarios reales con el paso del tiempo, y de ganar en sus primeros años laborales remuneraciones no muy diferentes a las de los grupos de mayor vulnerabilidad, con el paso del tiempo pueden ver duplicados o, incluso, triplicados sus ingresos. Y como la pensión se calcula considerando los ahorros realizados durante toda la vida laboral activa, y los primeros años tienen proporcionalmente una mayor importancia en esta ecuación producto del interés compuesto, las pensiones se relacionan más con el promedio de los ingresos laborales totales que con los últimos ingresos del trabajador.

Por ejemplo, una profesora que entró a trabajar a un colegio a los veinticinco años ganando un sueldo de \$350.000, con el paso del tiempo puede pasar a ser profesora jefe, aumentando sus ingresos a más del doble e, incluso, terminar con un cargo administrativo en la dirección superando los \$2.000.000, pero su pensión después de 35 años de trabajo podría ser equivalente a los \$300.000. Claramente la situación económica de esa nueva pensionada difiere de forma considerable de la que tenía mientras era trabajadora activa y se hace necesario hacerse cargo de este grupo hasta ahora invisibilizado para la mayoría de las políticas públicas.

Y es con el objetivo de mejorar las pensiones de este segmento de la población, que sobre la base de su esfuerzo personal y años de ahorro han logrado salir adelante, pero que no han logrado financiar durante su vida activa pensiones superiores a las 25 UF, que se ha estimado necesario crear un nuevo pilar solidario financiado por el Estado destinado a la clase media. Este nuevo pilar otorgará beneficios que complementarán las pensiones de este grupo de la población, y que se entreguen en función al esfuerzo, esto es a mayor cantidad de años de ahorro mayor complemento mensual a la pensión. Para su otorgamiento se ha estimado que tendrán derecho a acceder a este beneficio todos aquellos pensionados que hayan ahorrado un mínimo de años de cotizaciones, para mujeres dieciséis años, y para hombres veintidós, y

por cada año de ahorro extra sobre este mínimo se entregará un suplemento mensual y vitalicio que se sumará a su pensión autofinanciada, que nuevamente, en el caso de las mujeres será mayor que en el caso de los hombres.

La razón por la cual el requisito de acceso en el caso de las mujeres es menos exigente que en el de los hombres, así como el que el monto del beneficio no sea parejo para ambos se debe a que este nuevo pilar, como se adelantaba en su título, tiene un foco especial en las mujeres, y busca compensar las mayores dificultades que experimentan y que les dificultan poder financiar una mejor pensión. En efecto, por lo general las mujeres en nuestro país logran ahorrar un 47% menor a la de sus pares producto de que reciben sueldos inferiores durante su vida activa y tienen mayor cantidad de lagunas debido a la existencia de periodos prolongados en los cuales optan por el cuidado de la familia o del hogar, y luego por tener una mayor expectativa de vida y tener la posibilidad legal de retirarse cinco años antes que los hombres, ese menor ahorro debe servir para financiar al menos treinta años de sobrevivencia.

Así si un hombre ahorra para su pensión durante 32 años, esto es diez años más que el mínimo que señala el proyecto pasaría a recibir un complemento mensual de 1,5 UF lo que es equivalente a \$47 000, mientras que una mujer con veinticinco años de cotizaciones accedería a un beneficio de 2 UF equivalente a \$55 000. Si volvemos al caso de nuestra profesora, que se retira después de 35 años de servicio su complemento sería de 4 UF equivalente a \$110 000 lo que sumado a su pensión autofinanciada de \$300 000 daría un beneficio mensual \$410 000.

Ahora bien, como uno de los objetivos de este pilar es mejorar las pensiones, entregando incentivos reales que permitan potenciar el ahorro previsional, este pilar también contempla un beneficio que busca premiar a todos quienes posterguen voluntariamente su edad de jubilación, a través de un aumento de un 50% en los montos de los complementos cuando se trate de años con cotizaciones posteriores a la edad de retiro.

En el caso de nuestra profesora que a los sesenta años contaba con 35 años de cotizaciones y sumada su pensión autofinanciada al aporte clase media recibiría mensualmente \$410 000, si es que postergare su edad de retiro en cinco años y siguiera cotizando, su complemento subiría a 5,5 UF lo que equivale a \$151 250 mensual, por lo que su pensión final llegaría a \$ 451 250 esto es un 66% superior a la pensión que percibiría sin reforma.

Es importante señalar que en esta reforma no se está planteando aumentar la edad de jubilación, a pesar de que la tendencia mundial va en esa línea, y el aumento en las expectativas de vida lo harían aconsejable. Lo anterior porque el mercado laboral chileno aún no está en condiciones de garantizarle trabajo a todos los adultos mayores de sesenta o sesenta y cinco años de edad, y para hacer una modificación de ese guarismo previamente se

deben trabajar las condiciones para asegurar su empleabilidad. Pero se están generando estos incentivos a fin de promover que quienes puedan y quieran hacerlo lo hagan percibiendo beneficios económicos.

3. NUEVA PROTECCIÓN PARA LA DEPENDENCIA FUNCIONAL SEVERA EN ADULTOS MAYORES

Una de las grandes preocupaciones que tienen nuestros adultos mayores, y todos quienes se encuentran próximos a la edad de jubilar, es cómo podrían enfrentar económicamente una situación de dependencia severa.

Tal como ya se ha señalado, es un hecho que las actuales pensiones distan mucho de las expectativas de las personas y que en muchos casos sus montos difieren significativamente de los ingresos laborales que ellos mismos percibían mientras estaban activos. Y si en condiciones de buena salud los montos que perciben son insuficientes para poder solventar sus gastos, en caso de una enfermedad compleja, como aquellas en las cuales se cae en una situación de dependencia severa, la situación empeora.

Y si no es la familia quien en su conjunto asume esta situación, dejando algún miembro de trabajar para dedicarse al cuidado de este adulto mayor dependiente, mientras los otros se reparten parte de los gastos; o son los vecinos de manera solidaria quienes se organizan para brindarle ayuda, la situación de precariedad de estas personas aumenta exponencialmente al sumarse a la situación de dependencia el abandono.

Actualmente la ayuda del Estado es muy acotada y no existe una prestación universal de seguridad social que se haga cargo de esta realidad. Solo existe un beneficio a través del cual se apoya a un grupo reducido de 36 760 adultos mayores que pertenecen al Programa de Atención Domiciliaria de Dependencia Severa del Ministerio de Salud, a través de la entrega de un estipendio mensual de \$27 500 para financiar el pago de cuidadores.

Esta reforma a las pensiones quiere corregir esta situación, e incorporar la dependencia severa como una de las contingencias que deben tener protección en materia de seguridad social, y es por eso que se plantea la creación de un seguro y de un subsidio que venga a complementar las pensiones que reciben los adultos mayores que necesiten la asistencia permanente de un tercero para poder realizar las actividades de la vida diaria.

El seguro será de cargo del empleador y tendrá un costo de 0,2% de la remuneración imponible. Tendrán derecho a sus beneficios todos aquellos adultos mayores de 65 años de edad que tengan cotizaciones para el seguro por un mínimo de cuatro años en el caso de las mujeres, y cinco años en el caso de los hombres y que hayan sido certificados como dependientes seve-

ros por una entidad técnica especializada constituida especialmente para ese efecto. El beneficio que recibirán será un complemento mensual y vitalicio a su pensión de un mínimo de 3 UF, pero que podrá ser mayor en función de los años cotizados. En el caso que el pensionado dependiente severo no pueda acceder a los beneficios por no haber podido completar el mínimo de años establecido, las primas que hayan enterado sus respectivos empleadores les serán depositadas en su cuenta de ahorro individual para pensión.

Pero este seguro solo otorgará cobertura a los actuales trabajadores cuyos empleadores les cotizaran para este seguro y caigan en una situación de dependencia severa pasados los 65 años de edad. Y en la actualidad tenemos cientos de personas que requieren urgentemente esta cobertura. Y es por esta razón que se ha también pensado crear un subsidio que venga a darle protección contra este riesgo a todos los adultos mayores que pertenezcan al 60% más vulnerable y que actualmente estén o caigan a futuro en una situación de dependencia severa.

Este subsidio será de cargo fiscal y, al igual que el seguro, se tratará de un beneficio mensual y vitalicio que se pagará junto con la pensión. Su monto dependerá del grado de vulnerabilidad del pensionado dependiente severo, y será de \$80 000 mensuales para los pertenecientes al 40% más pobre de la población y que cumplan con los requisitos de residencia establecidos para el pilar solidario; \$70 000 para los del 50%, y de \$60 000 para los del 40%. De esta manera un adulto mayor del 40% más vulnerable que esté en una situación de dependencia severa y que actualmente recibe la pensión básica solidaria pasaría a casi duplicar sus ingresos.

4. MAYOR AHORRO PARA MEJORES PENSIONES AUTOFINANCIADAS

Todas las medidas que hasta ahora hemos hecho mención serán aplicables tanto a los actuales como a los futuros pensionados, a diferencia con lo que ocurre con las que a continuación pasaremos a explicar que solo beneficiarán a quienes son aún trabajadores activos, y están ahorrando fondos para una futura jubilación.

Solo para recordar, la pensión es el resultado de dividir el ahorro realizado durante la vida activa por los años pasivos que debo cubrir, considerando una tasa de interés. Es por eso que cuando el objetivo es mejorar las pensiones autofinanciadas debo intervenir en uno o más de estos tres elementos. Las medidas, entonces, que se están proponiendo para aumentar el ahorro, y así mejorar las pensiones autofinanciadas van en esta línea.

4.1. Aumento de la tasa de cotización en un 4% de cargo del empleador

En la actualidad, en nuestro país los trabajadores destinan un 10% de sus sueldos impositivos para su futura jubilación y los empleadores no contribuyen en el financiamiento de esta prestación, a diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los países de la OECD, así como en el antiguo sistema de pensiones chileno. Este parámetro se mantiene estable desde el año 1980, a pesar de que producto de los cambios demográficos hoy se debe financiar una pensión durante una mayor cantidad de años de sobrevivencia, que en el caso de las mujeres llega a treinta años y en el de los hombres a veinte años, contados desde el cumplimiento de la edad legal de pensión. En los países de la OECD la cotización promedio para pensión es de un 18,4%

Por esta razón lo que esta medida busca es aumentar la tasa de cotización con la finalidad de garantizar un mayor ahorro, incorporando al empleador a su financiamiento. Sin embargo, con el objetivo de minimizar al máximo el impacto que podría tener en el mercado del trabajo, se ha estimado necesario que este aumento se haga con la suficiente gradualidad.

En efecto, un aumento brusco en la tasa de cotización podría tener un efecto no deseado en el empleo, sobre todo considerando que en nuestro país los empleadores son mayoritariamente pequeñas y medianas empresas, quienes no tienen la capacidad para absorber un aumento tan significativo de sus costos previsionales, y es por eso que se ha optado por una gradualidad de ocho años.

Esta medida beneficiará a todos quienes se encuentren en la actualidad trabajando y cotizando (5,4 millones de trabajadores), así como a todos los que se sigan incorporando, pero los órdenes de magnitud del beneficio dependerán de cuantos años de ahorro alcancen a juntar bajo este nuevo parámetro. Así, por ejemplo, una persona que tenga cuarenta años al momento de aprobarse la ley y cotiza regularmente aumentará su pensión producto de este aumento de la tasa en aproximadamente un 9%, mientras que una de treinta años de edad la aumentará en un 20%. Aquellos que comiencen a cotizar una vez aprobada esta ley verán su ahorro aumentado en un 40%.

Sin embargo, el solo aumento de la tasa no es suficiente, y por eso es necesario complementarlo con las siguientes medidas.

4.2. Seguro de lagunas previsionales

En caso de desempleo, los trabajadores cubiertos por el Seguro de Cesantía reciben una cobertura mensual, que puede ser financiada con los recursos de la cuenta individual de ahorro o con el fondo solidario de cesantía.

En la actualidad solo se cubre el 10% de la cotización para pensiones cuando la prestación se otorga con cargo al fondo solidario de cesantía, generándose lagunas cada vez que el trabajador cesante financia su prestación con cargo a su cuenta individual. Por su parte, la cotización para financiar el Seguro de Invalidez y Sobrevivencia en ninguno de los casos queda cubierta, por lo que se pierde su cobertura.

El objetivo de esta propuesta es evitar que durante los periodos de desempleo se generen lagunas que afecten una futura jubilación, o se pierda la cobertura del SIS, y es por eso que se busca asegurar el pago de ambas cotizaciones, así como de la prima del Seguro de Dependencia propuesto en este proyecto, con cargo a los recursos del Fondo Solidario del Seguro de Cesantía.

Se estima que esta media beneficiará a unos 156 000 trabajadores mensualmente, y que las pensiones de los afiliados de menores ingresos aumentarían en un 16,6%, mientras que para el promedio de los afiliados en un 4,3%

4.3. Mejoras en el Sistema de Cobranza de Cotizaciones Previsionales

Otra de las principales razones que explican las lagunas previsionales de los trabajadores chilenos es la producida por la evasión o elusión por parte del empleador en el pago de sus obligaciones. En Chile, el empleador es el obligado a retener y enterar las cotizaciones para pensiones de los sueldos de los trabajadores, y existen casos en los que este retiene y no entera, o lo hace por un monto menor al que corresponde.

El actual sistema obliga a las Administradoras a iniciar los procedimientos de cobranza a fin de asegurar el pago de la obligación, con los intereses y reajustes correspondientes y, por lo tanto, se deben iniciar acciones cada vez que detecten que en las cuentas de sus afiliados activos no se hayan enterado las sumas correspondientes, haya habido o no declaración. Sin embargo, la existencia de la figura de la Declaración y No Pago Administrativas (DNPA) han hecho que el sistema colapse, llenándose de demandas en las que no siempre existe fundamento, y las cuales podrían haberse resuelto fácilmente en sede administrativa cruzando información de distintas entidades.

Por otro lado, esa misma información administrativa, usada de manera oportuna, podría servir para asegurar de manera mucho más eficiente el resultado de esas demandas asegurando mayor efectividad en la cobranza y, en definitiva, disminuir las lagunas previsionales.

Pero al existir varias instituciones involucradas en el proceso de distinta naturaleza y con competencias e intereses disimiles, y sin que exista

una instancia formal reglada de coordinación se pierden oportunidades de eficiencia.

Es por eso que se está planteando la creación de un sistema unificado de cobranza de cotizaciones previsionales donde todas las entidades que se interrelacionan en esta materia puedan interactuar generando economías de escala y mejorando la eficacia de sus procesos, facilitando la fiscalización y el cruce de información con otras bases de datos.

4.4. Incentivos para postergar la edad de pensión de vejez

Según estimaciones, postergar la edad de retiro permite mejorar aproximadamente en un 7% la pensión de vejez. Por otra parte, producto del aumento de las expectativas de vida, las personas están viviendo más años y, por lo tanto, deben financiar una mayor sobrevivida. En la mayoría de los países de la OECD las edades legales de jubilación han sido postergadas para responder a esta problemática, pero este proyecto en concreto, tal como ya se señaló, no lo contempla producto de que la realidad del mercado laboral chileno no permite garantizar que una persona pasados los 65 años de edad pueda mantener su trabajo o encontrar uno nuevo.

Y es por esta razón que en vez de modificar la edad legal de retiro para hombres y mujeres, se ha planteado la posibilidad de generar incentivos que hagan que voluntariamente quienes quieran y puedan postergar su jubilación lo hagan.

Básicamente estos incentivos son tres: en primer lugar, el subsidio clase media se ve aumentado en un 50% por cada año posterior a la edad legal de retiro que la persona cotice; en segundo lugar, permitirles a las Administradoras (AFP) que a sus afiliados mayores de la edad legal, que decidan seguir cotizando, puedan no cobrarles comisión, aumentando así el sueldo líquido. Y, finalmente, se les ofrece a estos adultos mayores que se mantienen activos cierta liquidez de sus fondos.

Este último beneficio consiste en concreto en entregar la posibilidad de retirar el 50% del mayor ahorro obtenido entre la edad legal de retiro y la edad efectiva de pensión a quienes la hayan postergado. Este retiro podría hacerse de una sola vez, por ejemplo, al momento de retirarse efectivamente o, por ejemplo, en la fecha de cada cumpleaños posterior a la edad de retiro.

Este beneficio podría implicar la posibilidad de disponer de una importante suma de dinero, pues, por ejemplo, por solo postergar la edad de jubilación en cinco años un hombre podría ver aumentada su pensión en un 17%, y podría retirar a los setenta años en un solo pago el equivalente a 37 veces el monto de su pensión inicial.

En definitiva, lo que se está buscando con el proyecto de ley que se está tramitando en el Congreso es enfrentar los principales desafíos que enfrenta nuestro sistema de pensiones, uno de los cuales es el bajo monto de las pensiones que están recibiendo nuestros trabajadores al momento de pasar al retiro. Con las medidas antes expuestas creemos que damos respuesta a esta problemática, beneficiando a más de un 65% de los actuales pensionados y al 100% de los futuros, y lo hacemos considerando incorporar mayor solidaridad, pero también mayores incentivos para que el esfuerzo personal se premie doblemente. Las medidas propuestas implican un enorme esfuerzo fiscal, situando la problemática del adulto mayor dentro de las primeras prioridades en el ámbito nacional. Pero, al mismo tiempo, se hace de manera responsable y sustentable buscando asegurar que los aumentos de los beneficios sean sostenibles en el tiempo y no se vea el futuro de las próximas generaciones comprometido.